RAPPORT
À L'OFFICE DES PROFESSIONS DU COMITÉ D'ÉTUDE CONCERNANT LA DÉONTOLOGIE PROFESSIONNELLE DANS LES CONFLITS DE TRAVAIL

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
TORONTO
LEGISLATIVE REFERENCE
FEB 27 1981
RECEIVED

OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC

RAPPORT A L'OFFICE DES PROFESSIONS DU COMITE D'ETUDE CONCERNANT LA DEONTOLOGIE PROFESSIONNELLE DANS LES CONFLITS DE TRAVAIL

Février 1977

LES MEMBRES DU COMITE

Marcel Cinq-Mars

Vincent Lemieux

Charles Pelletier

Claude Rondeau

André Thibaudeau

Alain Vinet
secrétaire du comité

SOMMAIRE

INTRODUCTION

A - La constitution du comité

B - Le mandat du comité

CHAPITRE PREMIER:

DEONTOLOGIE PROFESSIONNELLE ET ACTION SYNDICALE: UN CONFLIT DE VALEURS

1.1 Les mécanismes prévus au Code du travail

1.1.1 Le règlement des différends

1.1.2 Le règlement des griefs

1.2 Les principes de la déontologie professionnelle

1.3 La portée de la déontologie professionnelle devant une action syndicale

CHAPITRE DEUXIEME:

LA NECESSITE D'UNE ETHIQUE COLLECTIVE DANS LES CONFLITS DE TRAVAIL

2.1 Une société fragmentée

2.2 Un domaine névralgique: le secteur public

CHAPITRE TROISIEME:

POUR L'EMERGENCE D'UNE ETHIQUE COLLECTIVE

3.1 La position du comité

3.2 Les mesures envisagées mais non retenues par le comité

3.2.1 La "déprofessionnalisation" des professionnels du secteur public

3.2.2 Le réexamen du droit de grève des professionnels du secteur public

3.2.3 L'arbitrage des différends

3.3 Les mesures suggérées par le comité

3.3.1 La création d'un groupe de travail sur les relations de travail dans le secteur public

3.3.2 Une formation éthique plus approfondie

3.3.3 La responsabilité des syndiqués de déterminer et d'assurer les services essentiels

3.3.4 La création d'une fonction de protecteur des usagers des services publics lors des conflits de travail

INTRODUCTION

A - La constitution du comité

L'histoire des relations de travail, au Québec et ailleurs, fut de tous temps jalonnée de nombreux et durs affrontements entre des employeurs et des syndicats. Toutefois, le développement accéléré du secteur public dans l'économie des pays occidentaux[1] a introduit une dimension nouvelle dans la lutte patronale-syndicale: les grèves et les lock-out qui ont eu lieu dans ce secteur ont entraîné des cessations plus ou moins longues des services habituellement offerts à la population, et menacé de toucher directement et en tout premier lieu des personnes étrangères au différend opposant l'employeur et ses employés. Les inquiétudes suscitées par les retombées éventuelles des conflits de travail dans le secteur public ont été vivement ressenties au Québec lorsque ces conflits ont mis en cause des professionnels, traditionnellement considérés comme voués aux intérêts de leurs clients.

L'Office des professions, créé en 1973 afin de veiller à ce que les corporations professionnelles assurent la protection

---

(1) L'expression "secteur public" utilisée dans ce document englobe les organismes para-publics tels, au Québec, ceux du réseau des affaires sociales et ceux du réseau de l'éducation.

du public[2], a dû rapidement faire face à cette situation et fut même récemment appelé à intervenir dans des conflits de travail impliquant des professionnels du secteur public. Les récentes grèves auxquelles ont participé des membres de l'Ordre des infirmières et infirmiers, de l'Ordre des techniciens en radiologie et de la Corporation professionnelle des technologistes médicaux ont en effet, en raison de leur durée et de leur âpreté, mis en danger la vie et la santé de nombreux citoyens, sans pour autant que les corporations professionnelles concernées aient été convaincues de l'opportunité d'une intervention publique ou d'un engagement quelconque de leur part. Leur silence, interprété dans certains milieux comme l'aveu de leur incapacité à assumer dans les circonstances leur fonction de protection du public, a incité l'Office à leur demander une appréciation de la situation qui existait dans les hôpitaux touchés par la grève et des effets de cette situation sur la sécurité du public.

En fait, seul l'Ordre des infirmières et infirmiers est intervenu, après plusieurs semaines de grève, et a demandé publiquement à ses membres de reprendre leurs services auprès de la population. Cet appel n'a pas été entendu et l'Assemblée nationale a dû voter une loi spéciale[3] pour mettre fin à cette situation de crise. En 1970, une loi semblable avait dû être votée

---

(2) Code des professions, L.Q. 1973, chap. 43.

(3) Loi concernant les services de santé dans certains établissements, Projet de loi no 61, sanctionné le 24 juillet 1976.

pour forcer les médecins spécialistes en grève depuis dix jours à retourner au travail[4]. L'intervention tardive du Collège des médecins s'était également révélée sans effet.

Ces expériences et d'autres furent douloureuses aussi bien pour les parties en présence que pour les usagers des services hospitaliers. Elles soulevèrent beaucoup d'indignation et de crainte dans l'opinion publique. Aussi, l'Office des professions, lors du plus récent de ces conflits, a-t-il voulu préciser le rôle des corporations professionnelles dans les luttes patronales-syndicales où leurs propres membres sont en cause, et déterminer la portée de la déontologie professionnelle lorsque les usagers des services professionnels deviennent les victimes de ces conflits. A cette fin, l'Office, avec l'accord du ministre responsable de l'application des lois professionnelles, a constitué un comité, composé des signataires de ce rapport, et l'a mandaté pour examiner dans les plus brefs délais les divers aspects de cette question.

---

(4) Loi concernant les services médicaux, L.Q. 1970, chap. 40.

B - Le mandat du comité

Constitué en août 1976, le comité a reçu le mandat d'examiner le rôle des corporations professionnelles sur le plan de la déontologie dans le cas de conflit de travail en matière de services professionnels. Plus particulièrement le comité devait:

1. vérifier sur ce plan la compatibilité des lois professionnelles et des lois du travail;

2. vérifier les possibilités d'application concrète des principes de la déontologie professionnelle dans les situations d'affrontement majeur ou de cessation de services mettant en cause la sécurité du public;

3. suggérer, s'il y a lieu, à l'Office des professions et au ministre responsable de l'application des lois professionnelles les modifications législatives nécessaires pour assurer efficacement la sécurité du public dans le domaine des services professionnels tout en respectant les dispositions actuelles des lois du travail.

Dès sa première séance de travail, le comité a estimé ne pas devoir remettre en cause les fondements des lois du travail. Conformément à son mandat, le comité a plutôt défini sa tâche de la manière suivante: tenter d'adapter la déontologie professionnelle à la réalité nouvelle issue de la salarisation et de la syndicalisation de la main-d'oeuvre professionnelle, et trouver des moyens pour faciliter le dénouement des conflits de travail mettant en cause des professionnels du secteur public.

Le mandat qui a été confié au comité exigeait de chacun de ses membres une réflexion fondée sur son expérience des relations de travail et sur sa connaissance du fonctionnement des mécanismes professionnels et politiques de notre société. A ce titre, le rapport du comité constitue un outil de travail perfectible et ne doit pas être considéré comme le fruit d'une activité de recherche scientifique.

Les personnes directement concernées par le mandat du comité sont: les membres des corporations professionnelles qui travaillent à titre d'employés salariés dans le secteur public et les membres des corporations professionnelles qui offrent leurs services au public dans le cadre de régimes d'assurance ou d'assistance financés par l'Etat. L'instauration de tels régimes implique notamment la négociation de la rémunération des professionnels en cause: avocats, dentistes, médecins, médecins vétérinaires, notaires, optométristes et pharmaciens.

Le rapport du comité comprend trois chapitres. Le premier chapitre compare brièvement les idéologies et les structures sociales favorisant le respect de la déontologie professionnelle aux idéologies et aux structures sociales favorisant la promotion de l'action syndicale; il tente également de déterminer la portée réelle de la déontologie professionnelle dans un conflit de travail. Le deuxième chapitre souligne la nécessité d'une éthique collective dans les relations de travail mettant en cause des professionnels du secteur public. Enfin, le troisième chapitre examine les possibilités d'émergence de cette éthique collective et envisage certaines mesures aptes à la susciter.

CHAPITRE PREMIER:

DEONTOLOGIE PROFESSIONNELLE ET ACTION SYNDICALE: UN CONFLIT DE VALEURS

La question du rôle des corporations professionnelles dans les conflits de travail ne peut être discutée sans une reconnaissance explicite de l'affrontement des valeurs qu'elle implique. Dans le contexte actuel, le professionnel est en effet partagé entre la conscience de sa responsabilité individuelle envers les usagers de ses services ou envers le public en général et un sentiment nouveau mais non moins fort de solidarité syndicale. Sa formation professionnelle a favorisé l'apprentissage d'une morale individuelle basée sur une idéologie de service à la collectivité, alors que sa condition d'employé salarié ou de dispensateur de services dans le cadre d'un régime public lui a appris que, bien souvent, l'obtention de conditions de travail avantageuses découle de l'utilisation d'une stratégie de négociation et du jeu des forces en présence.

Le comité constate l'existence de ce conflit de valeurs. Il s'interroge cependant sur le caractère absolu qu'on semble lui prêter dans certains milieux et tend plutôt à considérer que, d'une manière générale, les valeurs professionnelles et les valeurs syndicales ont leurs champs d'application respectifs dans la vie pro-

fessionnelle des personnes concernées. L'opinion selon laquelle ces deux systèmes de valeurs seraient incompatibles semble fondée sur une conception traditionnelle de la déontologie professionnelle et sur le besoin plus ou moins conscient de voir l'un primer l'autre. La réalité est cependant différente: les valeurs professionnelles et syndicales sont incarnées dans des structures et des organisations différentes, appelées à assumer à des moments distincts des fonctions sociales précises.

Aussi le comité entend-il, dans cette première partie de son rapport, rappeler les divers mécanismes mis en place au Québec pour régler les conflits de travail ainsi que la philosophie qui sous-tend ces mécanismes, identifier les principes déontologiques en cause lorsque les employés concernés sont des professionnels au sens du Code des professions, et examiner la portée et l'efficacité de la déontologie professionnelle devant une action syndicale.

1.1 Les mécanismes prévus au Code du travail

Le comité désire rappeler la distinction introduite par le législateur entre deux types de mésentente pouvant opposer des employés salariés et leur employeur. L'article 1, paragraphes f et g du Code du travail[5] les définit ainsi:

---

(5) S.R.Q., 1964, chap. 141.

"différend": "une mésentente relative à la négociation ou au renouvellement d'une convention collective ou à sa révision par les parties en vertu d'une clause le permettant expressément".

"grief" : "toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective".

Le "différend" est donc une mésentente qui surgit alors que les parties négocient une convention collective de travail, dans le but d'établir leurs droits respectifs. Dans ces conditions, la mésentente est généralement qualifiée de conflit d'intérêts. D'autres mésententes peuvent surgir au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention collective. Il s'agit alors de griefs qu'on qualifie de conflits de droit.

Pour régler ces deux types de mésentente, le législateur a prévu deux processus tout à fait différents.

1.1.1 Le règlement des différends

Lorsque les représentants de l'employeur ou de l'association accréditée de salariés désirent se rencontrer pour négocier, l'une des parties avise l'autre de son intention de conclure une convention collective[6]. Le législateur les oblige alors à

---

(6) Code du travail, art. 40.

poursuivre les négociations avec diligence et bonne foi[7].

Si les négociations se sont poursuivies sans succès pendant trente jours ou si l'une des parties ne croit pas qu'elles puissent se terminer dans un délai raisonnable, chaque partie peut en aviser le ministre du Travail[8]. Sur réception de cet avis, le ministre charge un conciliateur de rencontrer les parties et de tenter de conclure une entente[9].

Le droit de recourir à la grève ou au lock-out est acquis soixante jours après la réception par le ministre du Travail de l'avis mentionné précédemment. Ce délai est de 90 jours lorsqu'il s'agit d'une première convention collective[10].

En ce qui concerne les services publics, le droit de grève et de lock-out n'est pas accordé aux policiers et aux pompiers[11]. Quant aux autres associations de salariés, elles doivent aviser par écrit le ministre du Travail de l'intention de grève au moins huit jours avant son déclenchement. De plus, lorsqu'une commission d'enquête a été instituée, sur requête du procureur général, un

---

(7) Code du travail, art. 41.

(8) " " " , art. 42.

(9) " " " , art. 43.

(10) " " " , art. 46.

(11) Code du travail, art. 93 et Loi concernant le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec, S.Q., 1968, chap. 19, art. 6.

juge de la Cour supérieure peut, s'il croit que la grève met en péril la santé ou la sécurité publique, émettre une injonction pour l'empêcher ou y mettre fin[12].

Le législateur a voulu ainsi que les parties conservent l'entière responsabilité des actes qu'elles posent dans le règlement de leurs différends. Un tel fardeau sur les épaules des parties devrait les inciter à accepter des compromis et à éviter la grève ou le lock-out, si lourds de conséquences pour elles-mêmes et surtout pour le public.

Si tel est l'objectif visé par le législateur, l'affrontement entre les parties demeure cependant possible et, à la limite, la législation du travail consacre le fait que les droits des parties sont établis par la force. Le comité tient à insister sur cet aspect du règlement des conflits d'intérêts dans notre société: il s'agit d'une lutte socio-économique, d'un véritable combat dans lequel chaque partie tente de gagner du terrain et de s'imposer à l'autre. Ce combat, ancré dans nos moeurs, mobilise des énergies, crée des idéaux et instaure des valeurs et une morale qui lui sont propres.

---

(12) Code du travail, art. 99.

1.1.2 Le règlement des griefs

En matière de griefs, le législateur n'a pas estimé opportun de laisser libre cours aux rapports de forces entre les parties puisque leurs droits sont établis dans une convention collective. Toute mésentente concernant l'interprétation et l'application de cette convention doit être tranchée par un arbitre auquel le législateur confie la responsabilité d'indiquer aux parties quels sont leurs droits dans le litige qui lui est soumis.

Les articles 88, 89, 90 du Code du travail créent la fonction d'arbitre des griefs et laissent aux parties la liberté de choisir le mode de procédure selon lequel elles soumettront leurs conflits de droit à l'arbitrage. La sentence de l'arbitre est finale et sans appel. Celui-ci exerce une fonction quasi-judiciaire et doit par conséquent motiver ses discussions.

Dans ces conditions, le comité estime que le règlement des griefs, en raison de la procédure utilisée et du fait que la sentence arbitrale lie les parties, n'est pas de nature à susciter chez les employés salariés des comportements contraires à la déontologie professionnelle, lorsque ces derniers sont des professionnels au sens du Code des professions. Le comité préfère donc consacrer ses efforts à identifier les incompatibilités éventuelles entre la déontologie professionnelle et les mécanismes prévus pour

le règlement des conflits d'intérêts[13].

1.2 Les principes de la déontologie professionnelle

L'idéologie véhiculée par les corporations professionnelles au Québec est notamment caractérisée par le souci d'affirmer publiquement que l'intérêt du client et l'intérêt public guident les comportements du professionnel en exercice et que ce dernier leur accorde préséance sur ses propres intérêts. Directement issue de l'époque où la majorité des professionnels exerçaient en pratique privée, cette caractéristique du professionnalisme a donné naissance à une déontologie appliquée aux relations entre le professionnel et son client et aux relations entre le professionnel et ses confrères concurrents.

Dans sa conception traditionnelle, la déontologie professionnelle recouvre toutes les actions et toutes les omissions du professionnel qui sont susceptibles d'avoir un impact sur l'usager de ses services. A la limite, cette conception traditionnelle pourrait impliquer que certains rapports de forces entre employeurs et employés professionnels du secteur public soient considérés comme incompatibles avec le respect de la déontologie professionnelle s'ils entraînent, par exemple, une cessation des services

---

(13) Un conflit de droit peut conduire à une cessation concertée des services. Dans le présent document, ce cas extrême et rare est assimilé au conflit d'intérêt.

aux usagers.

Le comité s'interroge sur la validité d'une conception aussi globale de la déontologie professionnelle, dans un contexte de salarisation et de syndicalisation des membres des corporations professionnelles[14]. En effet, certains des affrontements entre corporations et syndicats professionnels, qui découleraient inévitablement d'une démarche visant à appliquer une telle conception de la déontologie, pourraient entraîner éventuellement une certaine instabilité dans l'adhésion des professionnels à leur corporation et accentuer ainsi les difficultés rencontrées par les corporations dans l'exercice de leur fonction de protection du public. Toutefois, abstraction faite de l'opportunité de cette conception de la déontologie professionnelle, le comité tient à souligner que sa mise en application demeure juridiquement possible.

En effet, l'article 85 du Code des professions oblige le Bureau de chacune des corporations professionnelles à adopter un règlement concernant la déontologie. Cet article se lit comme suit:

> "85. Le Bureau doit adopter, par règlement, un code de déontologie imposant au professionnel des devoirs d'ordre général et particulier envers le public, ses clients et sa profession, notamment celui de s'acquitter de ses obligations professionnelles avec intégrité. Ce code doit contenir, entre autres:

---

(14) Voir à ce sujet le rapport de l'Office des professions du Québec intitulé L'évolution du professionnalisme au Québec, Québec, septembre 1976, pp. 43-45 et pp. 50-53.

1° des dispositions déterminant les actes dérogatoires à la dignité de la profession;

2° des dispositions définissant, s'il y en a, les professions, métiers, industries, commerces, charges ou fonctions incompatibles avec la dignité ou l'exercice de la profession;

3° des dispositions visant à préserver le secret quant aux renseignements de nature confidentielle qui viennent à la connaissance des membres de la corporation dans l'exercice de leur profession;

4° des dispositions concernant le droit d'une personne recourant aux services d'un professionnel de prendre connaissance des documents qui la concernent dans tout dossier constitué par ce professionnel à son sujet et d'obtenir des copies de ces documents."

L'introduction de cet article a une portée suffisamment générale pour permettre à une corporation professionnelle d'établir des normes imposant "des devoirs d'ordre général et particulier envers le public" en matière de conflits de travail.

A cette fin, on pourrait également invoquer le paragraphe 1 du même article, qui prévoit que le code de déontologie doit contenir des dispositions déterminant les actes dérogatoires à la dignité de la profession. Il suffirait alors de préciser quels actes posés lors d'un conflit de travail sont dérogatoires à la déontologie professionnelle.

Cependant le comité constate, en examinant les codes de déontologie en vigueur[15] et le code-type préparé par l'Office des professions, que l'on n'a pas jugé opportun d'exploiter les possibilités offertes par l'article 85 du Code des professions ni d'utiliser un autre moyen pour établir des normes régissant le comportement des membres des corporations dans les conflits de travail. En effet, les codes de déontologie existants ne contiennent aucune référence explicite aux situations de grève ou de cessation de services et, de façon générale, ne traitent pas des comportements collectifs des professionnels.

En conséquence, les membres des corporations qui défendent leurs intérêts collectifs dans une épreuve de force avec un employeur ne contreviennent actuellement à aucune règle déontologique précise, quelle que soit la durée du conflit et quelles qu'en soient les conséquences pour les usagers des services en cause. Bien au contraire, ils exercent un droit qui leur est reconnu par la loi.

Ces faits, ajoutés aux réticences qu'il a exprimées précédemment, incitent le comité à examiner la portée réelle de la déontologie professionnelle et, plus précisément, l'utilité éventuelle des règles déontologiques dans les relations de travail.

---

(15) Adoptés conformément aux anciennes lois professionnelles ou, pour la majorité d'entre eux, adoptés conformément au Code des professions.

1.3 La portée de la déontologie professionnelle devant une action syndicale

La déontologie professionnelle fut originellement conçue pour régir le comportement des professionnels exerçant individuellement. C'est pourquoi son application à des comportements collectifs, dans des situations de conflits où, habituellement, seuls les rapports de forces déterminent le droit des parties, n'est pas sans soulever des questions de principe et d'opportunité.

En effet, il importe: 1) de déterminer si les règles déontologiques qui doivent guider le professionnel dans sa pratique quotidienne demeurent valables lorsque ce dernier refuse d'offrir ses services lors d'une grève; 2) d'établir le degré de responsabilité individuelle d'un professionnel dans une action collective et de déterminer s'il y a lieu de prévoir des sanctions individuelles; 3) d'assurer le professionnel que le rapport de forces présidant à la détermination de ses conditions de travail ne sera pas déséquilibré à l'avantage de l'employeur surtout lorsque cet employeur est l'Etat.

A ces questions fondamentales, auxquelles le comité n'est certes pas en mesure de répondre seul, s'ajoutent des problèmes d'application des valeurs morales éventuellement définies. Ainsi, dans la mesure où la grève, par exemple, serait considérée comme incompatible avec les principes fondamentaux de la déontologie

professionnelle, quelle serait l'autorité réelle de la corporation professionnelle désireuse d'appliquer cette règle auprès de ses membres syndiqués? Quelles seraient ses possibilités concrètes d'intervention et ses chances de succès? Est-il raisonnable de penser qu'elle imposerait des sanctions disciplinaires à tous ses membres syndiqués en grève?(16)

En fait, bien qu'il soit juridiquement possible de considérer comme actes dérogatoires à la dignité professionnelle le fait de déclencher la grève, de passer outre à une ordonnance du tribunal ou de violer une loi imposant le retour au travail, le comité doute de l'opportunité d'introduire de telles dispositions dans les codes de déontologie professionnelle. Le comité estime en effet qu'un groupe de travailleurs décidés à défier l'autorité judiciaire ou législative ne saurait être arrêté par une réglementation professionnelle. Il souligne également que, bien souvent, le groupe syndical et la corporation professionnelle concernés regroupent en grande partie les mêmes personnes et que, dans ces conditions, on ne peut s'attendre à ce que ces deux associations prennent des positions diamétralement opposées sur un sujet aussi important et aussi délicat pour leurs membres.

---

(16) Ainsi, lors du récent conflit de travail dans le secteur public, l'Ordre des infirmières et infirmiers pouvait-il prendre des mesures disciplinaires contre ses 5,000 membres en grève? La radiation temporaire ou définitive de ces personnes n'aurait-elle pas contribué à aggraver la pénurie de services due à la grève?

La consolidation des valeurs syndicales chez les employés professionnels du secteur public, valeurs fondées sur la solidarité des travailleurs et parfois même sur leur sentiment d'une juste lutte contre les forces patronales et gouvernementales, incite à considérer comme peu réaliste l'application d'une réglementation déontologique en matière de conflits de travail. Le comité ne peut que constater l'inaptitude de la déontologie professionnelle traditionnelle à régir les comportements collectifs d'un groupe de professionnels syndiqués.

Le comité tient cependant à souligner que cette dernière constatation ne remet aucunement en cause le caractère essentiel de la déontologie professionnelle dans le contrôle de la qualité des actes professionnels et de la relation entre un professionnel et les usagers de ses services. Bien au contraire, le comité ne saurait trop insister sur la nécessité pour les corporations professionnelles de maintenir et de renforcer au moyen de la déontologie leur contrôle sur l'activité professionnelle de chacun de leurs membres.

Le dépistage et la punition des fautes déontologiques, grâce à la vigilance du syndic et du comité de discipline, constituent en effet, abstraction faite des tribunaux civils et criminels, les seuls recours dont disposent les personnes qui estiment avoir été lésées par un professionnel et, par conséquent,

restent parmi les principaux instruments de protection des usagers de services professionnels. Ce régime disciplinaire comporte également des effets préventifs du fait qu'il contribue à dissuader certains professionnels de commettre des actes dérogatoires. Enfin, le sentiment d'appartenance à une corporation professionnelle apte à promouvoir des valeurs d'intégrité et de service à la collectivité ne peut qu'inciter chacun de ses membres à adopter ces valeurs et à se comporter de manière à les respecter.

Ces quelques précisions visent à bien distinguer les comportements individuels du professionnel, soumis aux impératifs de la déontologie traditionnelle, et les comportements collectifs d'un groupe de professionnels en situation particulière de conflit de travail. Bien que les règles déontologiques aient un caractère très général et paraissent s'appliquer à toutes les situations de la vie professionnelle, il importe de bien insister sur le fait qu'elles ont été conçues à une époque où les phénomènes de salarisation et de syndicalisation des professionnels ne pouvaient être prévus. Le comité estime donc que l'extension du champ d'application de la déontologie professionnelle aux comportements collectifs des professionnels syndiqués serait inopportune et inefficace.

Le comité désire toutefois préciser que les corporations professionnelles conservent leurs responsabilités propres dans

une situation de conflit de travail. Elles doivent notamment exercer une vigilance toute particulière auprès de leurs membres afin que ceux-ci, malgré le climat de tension existant dans une telle situation, ne posent, dans l'exercice de leur profession, aucun acte préjudiciable aux usagers de leurs services. Le droit pour un professionnel de refuser d'offrir ses services au public n'implique jamais le droit de poser des actes susceptibles de nuire à ses clients.

C'est pourquoi les corporations doivent punir ces actes, s'il en est, avec la plus grande rapidité et la plus grande sévérité. Le comité tient à insister sur cet aspect du rôle des corporations professionnelles, et à rappeler à ces dernières que leur crédibilité, à ce propos, est en jeu. Si l'idée de protection du public par les corporations professionnelles rencontre certaines limites décrites précédemment, elle comporte aussi ses exigences.

Sauf en ce qui concerne ces comportements isolés et punissables en vertu de la déontologie professionnelle, le comité estime qu'une nouvelle éthique des relations de travail, si importante qu'elle soit dans le secteur public, ne peut provenir que des parties en présence, y compris le public. Cette éthique sera collective plutôt qu'individuelle; elle sera syndicale et patronale mais non nécessairement professionnelle.

CHAPITRE DEUXIEME:

LA NECESSITE D'UNE ETHIQUE COLLECTIVE DANS LES CONFLITS DE TRAVAIL

Plusieurs conflits de travail survenus au Québec depuis quelques années peuvent être considérés comme la manifestation d'un processus de diversification des valeurs et des idéologies selon la position des individus et des groupes dans la société et, finalement, comme un indice de l'absence d'un consensus social. Ces conditions socio-politiques relativement nouvelles exigent des diverses parties une ouverture d'esprit et une compréhension réciproque qui permettent la poursuite d'un certain dialogue, sans lequel se dégraderont considérablement les rapports sociaux existants. Ce dialogue ne saurait être maintenu sans l'émergence prochaine d'une éthique collective minimale.

2.1 Une société fragmentée

Le passage d'une société relativement homogène à une société pluraliste s'est effectué très rapidement au Québec. Ce pluralisme rend problématique l'adhésion des divers groupes sociaux à des objectifs communs; d'ailleurs les mouvements sociaux contemporains paraissent bien souvent caractérisés par leur propension au particularisme.

Dans cette société fragmentée, des affrontements de plus en plus nombreux sont prévisibles, motivés par les intérêts divergents des groupes socio-économiques. La montée de ces intérêts particuliers et leur préséance sur l'intérêt public — lequel n'est bien souvent considéré qu'à travers le prisme déformant des intérêts particuliers — accentuent la difficulté de définir la notion même d'intérêt public et d'identifier les personnes ou les groupes aptes à se vouer à la poursuite de l'intérêt public.

Dans ce contexte, l'émergence d'une nouvelle forme d'éthique collective apparaît impérieuse. Cette éthique ne saurait évidemment rétablir un consensus général ni réécrire le contrat social; elle pourrait cependant contribuer à atténuer les conséquences extrêmes des conflits socio-économiques et surtout à protéger les personnes qui n'en sont pas les protagonistes.

2.2 Un domaine névralgique: le secteur public

Les services publics, en raison de leur caractère essentiel pour la population en général, constituent, de l'avis du comité, un domaine d'activité où il est particulièrement urgent de poser les bases d'une nouvelle éthique collective. Cette exigence concerne aussi bien la partie patronale que la partie syndicale.

Le comité estime de plus que, lorsque des services publics sont assurés par des professionnels au sens du Code des professions, la population est en droit d'imposer à ces personnes une éthique plus exigeante que celle requise des autres travailleurs. Cette opinion du comité est fondée principalement sur le fait que les professionnels détiennent, dans plusieurs cas, un monopole sur des services répondant à des besoins essentiels de leurs concitoyens. De plus, les privilèges dont ils bénéficient généralement et la position sociale qu'ils occupent leur furent historiquement attribués en contrepartie d'une idéologie altruiste et rassurante. Enfin, le coût de la formation de plusieurs types de professionnels étant fort élevé pour la collectivité, il est compréhensible que celle-ci ait à leur égard des exigences supérieures.

De même, les employeurs du secteur public peuvent être considérés comme des employeurs privilégiés: ils détiennent également un monopole sur les services qu'ils procurent; ils utilisent des ressources financières provenant de l'ensemble de la collectivité; ils ne sont habituellement pas pénalisés financièrement lors d'un conflit de travail. De plus, la dualité du rôle de l'Etat, à la fois employeur et législateur, lui assure une position dominante dans le processus de négociation, crée des situations politiques délicates et exige de ses représentants un sens aigu de leurs responsabilités.

Dans ce contexte, le comité estime nécessaire l'émergence d'une éthique collective caractérisée par un triple changement d'attitudes chez les protagonistes qui participent au conflit. Premièrement, ces protagonistes doivent cesser de se comporter comme s'ils ignoraient les conséquences de leurs actes auprès des tiers touchés par le conflit. Ainsi, il apparaît de plus en plus intolérable que lors d'un conflit dans le secteur hospitalier, par exemple, seuls les syndicats, les administrations hospitalières et le gouvernement — ce dernier soi-disant représentant des usagers et des contribuables — puissent déterminer par convention collective ce que sera le fonctionnement futur des hôpitaux. Il importe de trouver des mécanismes par lesquels la population puisse faire mieux sentir sa présence de manière à éveiller les autres participants à une vue plus générale du système hospitalier.

Deuxièmement, la nouvelle éthique collective devra se fonder sur la reconnaissance du fait qu'un conflit de travail, particulièrement dans le secteur public, ne se limite pas à un rapport de forces entendu au sens strict. Il s'agit également d'un rapport d'influences et de stratégies où les phénomènes de communication importent tout autant sinon plus que la force économique des protagonistes. Ainsi, dans les conflits de travail, la façon dont les protagonistes communiquent entre eux et avec le public importe

souvent plus que l'objet du litige. Une nouvelle éthique collective, c'est-à-dire, un nouvel art de diriger l'action, devrait conduire les protagonistes à éviter les attitudes qui entraînent une escalade verbale: mépris affiché de l'autre, volonté de lui faire perdre la face, exhibition arrogante de sa propre puissance, etc. Ils devront au contraire adopter des attitudes qui, manifestées dans les communications auxquelles le conflit donnent lieu, rendent plus facile le règlement de celui-ci.

Enfin, une nouvelle éthique collective sera caractérisée par une prise de conscience du fait que certaines actions posées par un participant à un conflit de travail ont parfois pour lui des conséquences négatives et imprévues. Comment ne pas voir en effet, dans les attitudes rigides dont ont fait preuve le gouvernement, les administrations hospitalières et les syndicats, la cause d'une perte de crédibilité dans la population qui atteint tout le système et chacun des protagonistes. Une désaffection semblable menace également le système de l'école publique. Une nouvelle éthique collective devrait convaincre les parties qu'en cherchant à se miner les unes les autres, c'est tout le système qu'elles minent. Le bilan net de tout cela est que chacun y perd plus qu'il n'y gagne, alors qu'une attitude moins égoïste, en permettant la poursuite de fins communes à toutes les parties, mènerait sans doute à un bilan plus positif pour chacune.

Cette éthique collective, si essentielle soit-elle, ne peut être imposée de l'extérieur aux parties. Celles-ci doivent au contraire y consentir volontairement à la suite des influences ou des pressions exercées sur elles. En d'autres termes, l'émergence de cette éthique n'est possible que si les parties comprennent qu'elles y ont intérêt. Elle pourra se produire à partir du moment où celles-ci reconnaîtront que le rapport de forces, dans sa forme actuelle, les conduit à une impasse, et qu'au contraire, une certaine retenue peut leur gagner la sympathie du public.

CHAPITRE TROISIEME:

POUR L'EMERGENCE D'UNE ETHIQUE COLLECTIVE

3.1 La position du comité

Ayant constaté l'inefficacité de la déontologie professionnelle comme source d'une éthique des parties dans les conflits de travail et la nécessité d'une éthique collective nouvelle dans les relations de travail, le comité pouvait adopter l'une ou l'autre des attitudes suivantes:

- une certaine forme de fatalisme qui consiste à laisser les parties patronale et syndicale continuer leur lutte en espérant qu'elles finiront par prendre conscience de leur perte de crédibilité et du tort qu'elles s'infligent dans l'opinion publique;

- une attitude moralisatrice qui consiste à construire de toutes pièces une nouvelle éthique collective, et à inciter les protagonistes à adopter ces nouvelles règles de conduite définies de l'extérieur;

- enfin, une attitude réformiste qui implique la suggestion de certaines modifications aux règles présidant aux relations de travail dans le secteur public de manière à favoriser l'émergence d'une éthique collective propre aux parties en cause.

C'est cette dernière attitude que le comité a choisi d'adopter tout en étant très conscient des limites de son mandat et de sa réflexion. Il a donc examiné diverses possibilités de modifier le cadre des relations de travail chez les professionnels du secteur public.

Dans ce dernier chapitre, le comité discute les mesures qu'il n'a pas retenues et expose celles qui lui paraissent les plus susceptibles de favoriser l'émergence d'une éthique nouvelle dans les relations de travail.

3.2 Les mesures envisagées mais non retenues par le comité

Elles sont au nombre de trois: la "déprofessionnalisation" des professionnels du secteur public, le réexamen du droit de grève de ces travailleurs et l'arbitrage obligatoire des différends.

3.2.1 La "déprofessionnalisation" des professionnels du secteur public

Le caractère inefficace de la déontologie professionnelle dans les conflits de travail a incité le comité à remettre en cause l'utilité du mécanisme de la corporation professionnelle auprès des travailleurs du secteur public. En effet, dans ce secteur, les conditions de travail des employés et, en conséquence, la plupart des conditions de services aux usagers sont déterminées par la négociation patronale-syndicale ou par l'employeur seul. Dans ce contexte, le rôle des corporations professionnelles paraît très réduit et l'Office des professions, dans une étude publiée récemment[17], a justement insisté sur le peu d'activité des corporations professionnelles en milieu salarié.

Rappelons également que le conflit de 1970 entre les médecins spécialistes et l'Etat a révélé les mêmes lacunes en matière de déontologie professionnelle et la même hésitation de la corporation professionnelle à intervenir auprès de ses propres membres. Le fait que les médecins spécialistes soient des praticiens privés et non des travailleurs salariés indique que la distance entre le discours idéologique des professionnels et leur comportement au moment de négocier leurs conditions de travail avec l'Etat est sensiblement la même qu'ils soient salariés ou non.

---

(17) Op. cit., note 14, pages 45, 48-49, 52-53, 60-61.

Le comité doit cependant constater qu'une déprofessionnalisation des travailleurs du secteur public n'aurait pour seul avantage que d'assurer une meilleure concordance entre les structures institutionnelles et la réalité; cette mesure n'améliorerait aucunement l'éthique collective des personnes en cause.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant l'intérêt d'une discussion plus approfondie de ce sujet, le comité n'a pas cru bon, pour l'instant, de retenir cette hypothèse de travail. De plus, le fait que la déontologie professionnelle soit inefficace dans les conflits de travail ne signifie pas qu'elle le soit dans les autres circonstances de la vie d'un professionnel salarié ou conventionné et notamment, au moment où ce dernier est en relation avec son client. S'il recommandait la déprofessionnalisation des travailleurs du secteur public, le comité risquerait de priver les usagers d'un outil éventuel de protection. Le comité tend donc à faire sienne la position de l'Office des professions, qui désire vérifier la capacité d'adaptation du corporatisme professionnel aux milieux salariés avant de suggérer la constitution de nouvelles corporations dans ces milieux ou, au contraire, de "remettre en cause le principe de l'autogestion pour certaines corporations existantes, tant à titre réservé que d'exercice exclusif"(18).

---

(18) Office des professions du Québec, op. cit., note 14, page 69.

3.2.2 Le réexamen du droit de grève des professionnels du secteur public

Le comité a envisagé la possibilité de suggérer le réexamen du droit de grève des professionnels du secteur public en raison du caractère essentiel des services qu'ils dispensent et de l'idéologie qui les caractérise et qui leur a permis d'atteindre un statut social privilégié. Le comité n'a cependant pas retenu cette mesure. Le droit de grève lui apparaît comme l'aboutissement d'un processus irréversible et peut être désormais considéré comme un droit fondamental. Le comité tient également à souligner que tout le régime actuel des relations de travail repose sur le droit de grève et que ce dernier constitue le recours ultime des travailleurs dans la négociation d'une convention collective. Par conséquent, ce droit apparaît nécessaire à l'équilibre des forces patronales et syndicales, bien que son exercice ne paraisse pas opportun dans tous les litiges et bien qu'il doive être concilié avec la nécessité de sauvegarder les droits des usagers.

En fait, le comité estime que le retrait du droit de grève dans le secteur public ne saurait empêcher le déclenchement de grèves futures. Ces grèves, qui seraient alors illégales, ne pourraient que contribuer au durcissement des positions des parties et à la détérioration du climat social.

De plus, le comité estime peu réaliste de distinguer ainsi les professionnels du secteur public des autres travailleurs de ce secteur et, en cas de conflit généralisé, de croire que les premiers resteront à leurs postes ou franchiront les lignes de piquetage des seconds.

Enfin, retirer le droit de grève aux travailleurs du secteur public, qu'ils soient professionnels ou non, n'équivaudrait-il pas à faire porter sur la partie syndicale tout l'odieux des récents conflits de travail dans ce secteur? Le comité n'est pas prêt à porter un tel jugement dans ce cas. La partie patronale, de l'avis du comité, aurait aussi sa part de responsabilité dans le prolongement parfois indu des négociations.

3.2.3 L'arbitrage des différends

L'arbitrage obligatoire des différends est parfois utilisé pour compenser l'interdiction de faire la grève, particulièrement dans certains services publics dits essentiels. C'est le cas chez les pompiers et les policiers au Québec. Ce fut aussi le cas dans la plupart des services publics au Québec avant 1964.

Sans chercher à analyser à fond cette procédure de règlement des conflits de travail, le comité considère qu'elle ne peut être retenue dans les circonstances actuelles, compte tenu de

l'esprit du présent rapport. Comme nous l'avons déjà indiqué, le retrait du droit de grève constituerait une mesure qui, loin de contribuer à l'amélioration des relations de travail dans le secteur public, tendrait à les aggraver. De plus, rien ne nous permet de croire que l'arbitrage obligatoire favoriserait l'émergence d'une éthique propre à régir le comportement des parties en situation de conflit de travail. Au contraire, l'arbitrage obligatoire incite les parties, non pas à négocier de bonne foi, mais à remettre leurs problèmes les plus difficiles entre les mains d'un tiers. Enfin, les travailleurs du secteur public québécois et leurs dirigeants syndicaux sont encore profondément marqués par les méthodes trop souvent arbitraires et les résultats inéquitables à leurs yeux du régime d'arbitrage qui a prévalu jusqu'en 1964. Ils ont donc tendance à rejeter instinctivement toute solution de ce type.

3.3 Les mesures suggérées par le comité

Le comité désire présenter à l'Office des professions et au ministre responsable une recommandation d'ordre général, et suggérer en outre trois mesures propres à susciter l'émergence d'une éthique collective nouvelle dans les conflits de travail. La recommandation générale du comité est de créer dans les plus brefs délais un groupe de travail muni de pouvoirs appropriés,

dont le mandat sera de redéfinir le régime des relations de travail dans le secteur public. Les mesures suggérées par le comité pour susciter l'émergence d'une éthique collective sont les suivantes: dispenser dans les établissements d'enseignement une formation éthique plus approfondie à l'intention des étudiants susceptibles, en vertu de leur programme d'étude, d'oeuvrer dans le secteur public; confier aux professionnels syndiqués la responsabilité de déterminer et d'assurer les services essentiels; créer une fonction de protecteur des usagers des services publics dans les situations de conflit de travail.

3.3.1 La création d'un groupe de travail sur les relations de travail dans le secteur public

Le malaise social consécutif aux nombreuses grèves qui ont surgi dans le secteur public durant la dernière décennie n'est pas imputable aux seuls professionnels. Au contraire, dans le secteur hospitalier notamment, le débrayage des employés de soutien a désorganisé les établissements à quelques reprises. Les domaines de l'éducation, du transport et de l'énergie (Hydro-Québec) ont également connu des grèves pénibles mettant principalement en cause des travailleurs qui ne sont pas membres d'une corporation professionnelle. Le malaise paraît donc généralisé.

Le comité n'a pas le mandat et ne dispose pas des ressources nécessaires à un examen approfondi de la situation actuelle des relations de travail dans le secteur public. Tout au plus peut-il constater que, depuis 1964, le législateur a appliqué intégralement à ce secteur les règles du jeu du secteur privé et s'interroger sur la pertinence et les résultats d'une aussi complète transposition de ces règles.

Ainsi, le Code du travail, fondé sur l'établissement d'une ligne de démarcation très nette entre administrés et administrateurs, distingue clairement le salarié de l'employeur selon une conception des relations de travail directement issue de l'entreprise privée:

> "La bipolarisation des rapports entre les fonctions dites de direction et celles dites d'exécution organisée selon le partage dichotomique issu de la relation classique employeur-employé elle-même analysée à partir du concept de la subordination juridique de celui-ci envers celui-là. C'est cette distinction étanche qui est consacrée par notre Code du travail et qui détermine essentiellement les rôles et les pouvoirs respectifs des parties en présence: entreprise et syndicat;"(19)

---

(19) Tiré du texte de Jean-Réal Cardin "La politisation des relations du travail", publié sous la direction de Gérard Dion. XXVIII^{e} Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, 30 avril et 1er mai 1973. Les Presses de l'Université Laval, 1973, p. 85.

Cette bipolarisation dont parle Jean-Réal Cardin se manifeste particulièrement lors de la négociation d'une convention collective ou lors d'un conflit de travail dans le secteur privé. Son application intégrale au secteur public soulève de sérieuses interrogations puisque l'Etat est bien souvent le véritable employeur des travailleurs de ce secteur et que la partie dite patronale et la partie dite syndicale ont la responsabilité conjointe d'assurer à la population les services dont elle a besoin et qui ne peuvent lui être fournis que par leur intermédiaire. La transposition dans le secteur public de la philosophie du Code du travail, basée sur des rapports de forces, ne peut qu'inciter les négociateurs des deux parties à adopter les tactiques de combat communément utilisées dans le secteur privé — retards dans la présentation des offres, rigidité des positions, refus de faire des concessions, stratégies d'épuisement — sans tenir compte des conséquences de ces tactiques pour les usagers des services publics. Dans un tel contexte, l'attitude de "service au public" qui devrait caractériser l'employé et l'employeur du secteur public fait place à une attitude de combat semblable à celle qui a cours dans le secteur privé:

> "Remarquons que, même si depuis 1965, le Code du travail inclut les pouvoirs publics dans sa définition d'"employeurs", toute l'économie du Code a été originellement conçue en regard du secteur privé de l'éco-

> nomie. C'est une des raisons, à mon avis, des difficultés très considérables qu'éprouvent nos démocraties libérales nord-américaines à inventer les structures juridiques des rapports collectifs de travail dans les secteurs publics d'emploi où l'Etat a consenti à s'abaisser au rang d'employeur un peu "comme les autres"(20).

De plus, si l'Etat peut intervenir en toute impartialité dans les conflits privés, au moyen de la conciliation ou de la médiation, sa position est beaucoup plus délicate dans le secteur public où, en sa qualité de législateur, il vient prêter main-forte à l'Etat-employeur: douze lois d'exception adoptées en dix ans pour suspendre le droit de grève des travailleurs de ce secteur en disent long à ce sujet.

Aussi, le comité croit que le gouvernement, de concert avec le monde syndical et patronal, doit examiner en profondeur la question des relations de travail dans le secteur public et tenter d'y apporter des solutions adéquates. Le comité suggère à cette fin la création d'un groupe de travail doté des pouvoirs et des ressources nécessaires à une telle entreprise. Ce groupe de travail devrait déposer son rapport dans un délai qui permette à l'Assemblée nationale d'édicter de nouvelles règles du jeu avant le début de la prochaine ronde de négociations dans le secteur public.

---

(20) Idem, p. 86.

Cette suggestion n'implique pas, de l'avis du comité, une remise en cause du droit de grève accordé aux travailleurs du secteur public depuis 1964. Le comité estime au contraire qu'aucune véritable négociation n'est possible en l'absence de ce droit fondamental des travailleurs. Dans ces conditions, le rôle innovateur du groupe de travail consisterait à identifier et à proposer de nouvelles règles du jeu et un nouvel encadrement des relations de travail dans le secteur public, de manière à éviter le plus possible le recours des travailleurs à cette arme ultime.

Le comité souhaite également que le gouvernement profite de l'occasion offerte par une éventuelle révision des lois du travail pour manifester explicitement son intention de toujours accorder préséance aux considérations humaines et aux préoccupations éthiques plutôt qu'aux impératifs de la stratégie patronale-syndicale. La reconnaissance d'un tel principe pourrait être inscrite dans le préambule de la loi. Les syndicats du secteur public pourraient également réviser en ce sens certains articles de leurs statuts.

3.3.2 Une formation éthique plus approfondie

L'enseignement universitaire et collégial comporte déjà, dans quelques rares cas, des cours de déontologie ou de morale professionnelle. Cependant, on peut affirmer que de manière générale, les programmes actuels de préparation au travail professionnel laissent peu de place à la formation éthique.

Cette lacune est lourde de conséquence et doit être corrigée rapidement. Le comité désire à ce sujet appuyer les recommandations qu'une équipe de recherche de l'Institut supérieur des sciences humaines faisait récemment à l'Office des professions[21], après avoir constaté que les professionnels connaissaient superficiellement leur code de déontologie. Ces recommandations visaient la révision ou l'instauration, selon le cas, d'un enseignement obligatoire de la déontologie au niveau universitaire pour tous les étudiants qui aspirent à l'exercice d'une profession, et reconnaissaient la responsabilité particulière des corporations professionnelles conjointement avec les établissements d'enseignement dans la formation déontologique des étudiants et dans le recyclage déontologique des professionnels en exercice.

---

(21) O'NEILL, Louis, DUSSAULT, Gilles, ROULEAU, Jean-Paul et al., La déontologie professionnelle au Québec, Rapport de recherche présenté à l'Office des professions du Québec, janvier 1977, 293 p.

Le comité ne saurait trop insister sur l'importance d'une telle formation pour la naissance d'une éthique collective dans le secteur public. De plus, le comité souhaite que cette formation soit dispensée au plus grand nombre d'étudiants possible, à tous les niveaux de formation. Enfin le comité estime que cette formation éthique doit déborder le champ de la profession en cause, éveiller la conscience sociale de l'étudiant et créer chez lui un sentiment d'appartenance à une collectivité plus vaste que les stricts groupes d'intérêt, patronaux ou syndicaux, auxquels il adhérera.

De l'avis du comité, cette éducation du citoyen appelé à oeuvrer dans le secteur public, quels que soient son rang et sa fonction (employé, négociateur ou patron), est un préalable à l'amélioration des relations de travail, ainsi qu'au maintien et à l'amélioration de la qualité et de la réputation des services offerts au public.

Trop longtemps négligée, cette formation éthique apparaît comme un élément-clé de la solution du problème qui est posé au comité. A son avis, l'élaboration de programmes de formation appropriés exige la participation des divers acteurs sociaux impliqués: gouvernement, établissements dispensateurs de services, établissements d'enseignement, corporations professionnelles et syndicats.

3.3.3 La responsabilité des syndiqués de déterminer et d'assurer les services essentiels

Les nombreuses discussions relatives au droit de grève des travailleurs du secteur public achoppent bien souvent sur la question fondamentale du maintien des services essentiels lors d'une grève ou d'un lock-out. Lors de la dernière ronde de négociations dans le secteur public, une loi prévoyait expressément que le maintien des services essentiels devait faire l'objet d'une entente préalable entre les parties ou, à défaut d'une telle entente, d'une décision du commissaire aux services essentiels[22].

Il s'est avéré que les deux parties ont utilisé la question des services essentiels comme élément de leur stratégie de négociation et de combat. Les employeurs ont exigé dans certains cas le maintien à leurs postes de la très grande majorité des employés afin de minimiser l'impact de la grève; les syndicats, au contraire, ont tenté de réduire le plus possible le nombre d'employés dits "essentiels", afin d'épuiser plus rapidement le personnel de cadre obligé de se substituer aux employés réguliers dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. Cette attitude quelque peu mesquine de part et d'autre n'a certes pas favorisé la conclusion d'ententes en matière de services essentiels. De plus, certaines

---

(22) Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail, L.Q. 1975, chap. 52.

ententes n'ont pas été respectées par des syndicats qui constataient qu'elles mettaient en péril l'efficacité même de la grève. Il en a été de même pour certaines décisions des commissaires-adjoints aux services essentiels, qui furent sévèrement critiqués par la partie syndicale.

Le comité estime qu'en agissant de cette manière, les deux parties ont détourné les services essentiels de leurs véritables objectifs et ont fait d'un instrument conçu pour la protection des usagers des services hospitaliers, un instrument de lutte. Ce comportement, inévitable dans l'état actuel des rapports de force patronaux-syndicaux et contraire à toute conception de l'éthique, n'est certes pas étranger à la perte de crédibilité des deux parties dans l'opinion publique.

A la suite de cette expérience, le comité considère que la détermination des services essentiels doit être soustraite le plus possible à la stratégie de négociation patronale-syndicale. Les solutions de remplacement ne sont toutefois pas nombreuses et présentent également des défauts importants. En fait, en l'absence de toute possibilité d'entente, les services essentiels peuvent être déterminés unilatéralement par la partie patronale, par la partie syndicale, ou par une tierce-partie qui n'a pas d'intérêt au litige.

Le comité exclut a priori la possibilité que les services essentiels soient déterminés unilatéralement par la partie patronale. Cette solution aurait pour conséquence de rendre toute grève inefficace et équivaudrait en définitive à un retrait camouflé du droit de grève des travailleurs du secteur public. Pour ce qui est de l'intervention d'un tiers, commissaire aux services essentiels, l'expérience démontre qu'elle n'est guère satisfaisante et que les syndicats n'hésitent pas à désobéir à la décision du commissaire s'ils jugent qu'elle les défavorise. Enfin, il peut sembler risqué de laisser la partie syndicale déterminer unilatéralement les services essentiels: il ne serait certes pas facile ni même toujours possible de trouver un point d'équilibre entre la nécessité de dispenser des services aux personnes qui en ont besoin et la volonté non moins légitime de mener une grève efficace. C'est néanmoins une solution qui permet, tout en respectant le droit de grève des travailleurs du secteur public, d'identifier précisément les responsabilités des parties et d'éviter qu'elles se renvoient le blâme en cas d'échec.

Le comité suggère donc qu'à défaut d'entente entre les parties, la responsabilité de déterminer et d'assurer les services essentiels soit confiée aux travailleurs concernés. Il appuie cette suggestion sur des motifs fondamentaux et des raisons d'opportunité. Les motifs fondamentaux sont l'urgente nécessité d'une

éthique collective dans le secteur public et le fait qu'une véritable éthique ne peut être imposée aux groupes en cause mais doit au contraire être volontairement consentie. Les raisons d'opportunité tiennent au fait que les syndicats s'estiment justifiés de ne pas obéir à une réglementation qui, de leur avis, les défavorise injustement. Elles tiennent aussi, et surtout, au fait qu'il serait désormais possible de bien identifier la responsabilité des syndicats devant l'opinion publique. Il appartiendrait en effet aux travailleurs du secteur public de démontrer à la population que leur droit de grève peut être soutenu sans pour autant nier d'autres droits fondamentaux de leurs concitoyens. Un échec à cet égard aurait certes des conséquences graves sur les droits des travailleurs du secteur public.

Cette solution impliquerait également une contre-partie patronale. En effet, compte tenu du fait que les travailleurs seraient dans l'obligation d'assurer les services essentiels au public, les employeurs devraient mettre à la disposition des employés les ressources nécessaires au maintien de ces services essentiels. En cas de refus des employeurs ou dans l'éventualité où ces derniers préféreraient décréter la fermeture temporaire de l'établissement ou le lock-out, ils porteraient la responsabilité vis-à-vis de l'opinion publique du retrait de ces mêmes services.

Cette mesure exige par ailleurs une franche collaboration entre les parties patronales et syndicales et les autres groupes de professionnels travaillant dans l'établissement mais non directement concernés par le conflit.

A ceux à qui cette solution apparaîtrait utopique, le comité tient à rappeler que depuis 1965, les employés de l'Hydro-Québec ont, de façon générale, assuré les services essentiels au public dans des situations de grève générale ou de grève tournante et que la direction de cette société d'Etat a le plus souvent accepté de mettre à leur disposition les équipements nécessaires dans de telles situations. La généralisation d'une telle attitude syndicale et patronale apparaît éminemment souhaitable, notamment dans les milieux professionnels.

Dans l'état actuel des relations patronales-syndicales dans le secteur public, le comité estime que l'expérience mérite d'être tentée. De plus, les informations recueillies par le comité laissent percevoir l'existence d'un tiraillement chez les travailleurs et particulièrement chez les professionnels entre leur sens de l'éthique vis-à-vis les usagers et leur sentiment de solidarité syndicale. Une solution qui fait appel au sens des responsabilités des travailleurs en matière de services essentiels serait sans doute bien reçue dans les milieux professionnels qui fournissent un fort contingent des travailleurs du secteur public.

3.3.4 La création d'une fonction de protecteur des usagers des services publics lors des conflits de travail

Afin de favoriser l'émergence d'une éthique collective dans le secteur public et de soutenir cette éthique dans les situations les plus difficiles et les affrontements les plus durs entre les parties, le comité croit nécessaire de donner au public la possibilité de se manifester lors des négociations et des conflits de travail, ce qui obligerait les parties à beaucoup de vigilance et d'honnêteté dans l'élaboration de leurs stratégies. A cette fin, le comité suggère l'institution d'une fonction de protecteur des usagers des services publics lors des conflits de travail. Nommée par l'Assemblée nationale et dotée d'un bureau permanent, cette personne, dont l'autorité morale devrait être largement reconnue, deviendrait en quelque sorte le porte-parole du public dans les conflits d'intérêt opposant un employeur et un groupe d'employés du secteur public.

Le protecteur des usagers des services publics pourrait disposer du pouvoir d'informer les citoyens sur le déroulement des négociations et sur la façon dont chacune des parties respecte ses obligations envers le public, notamment en matière de services essentiels. Le protecteur des usagers des services publics n'aurait cependant aucun pouvoir pour apprécier publiquement ou trancher le litige qui oppose les parties. Son rôle ne serait

pas celui d'un arbitre mais celui d'un observateur privilégié soucieux de rappeler aux parties que la lutte patronale-syndicale doit être contenue dans des limites et se dérouler selon des règles qui protègent le mieux possible les usagers des services en cause.

Une telle autorité morale assurerait une présence originale et non négligeable du public dans la négociation collective en imposant aux parties une certaine forme d'auto-censure de leurs comportements, susceptible de se transformer progressivement en une éthique sociale véritable.